



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Ripensare la proposta di una dote per i neonati e di un fondo per l'accesso dei giovani alla vita attiva

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Ripensare la proposta di una dote per i neonati e di un fondo per l'accesso dei giovani alla vita attiva / B. Casalini; C.Rapallini. - In: NOTIZIE DI POLITEIA. - ISSN 1128-2401. - STAMPA. - 100:(2010), pp. 37-57.

Availability:

This version is available at: 2158/543256 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Ripensare la proposta di una dote per i neonati e di un fondo per l'accesso dei giovani alla vita attiva

BRUNELLA CASALINI* e CHIARA RAPALLINI*

1. Introduzione

In anni recenti sembrava essersi profilato un certo consenso sull'opportunità di assegnare ai minori e ai giovani una dotazione autonoma, come misura aggiuntiva rispetto ai tradizionali interventi di welfare in favore delle famiglie con figli¹. Questa soluzione ha ispirato numerose proposte teoriche e portato ad alcune concrete azioni politiche: nel Regno Unito ha condotto all'introduzione del Child Trust Fund (CTF) nel 2002; mentre, in Italia, il Libro Bianco per la riforma dell'IRPEF del governo del centro sinistra pubblicato nel 2008 prospettava la creazione di una "dote fiscale per i figli". Dopo la caduta del governo Prodi, quest'ultima riforma, tuttavia, ha subito qualcosa di più di una mera battuta d'arresto: da più parti, infatti, si è prospettato un superamento di quell'iniziativa e l'introduzione di una tassazione secondo il quoziente familiare sul modello francese.

Il dibattito che si è sviluppato nel nostro paese, ma anche negli Stati Uniti, in Canada, in Australia e nel Regno Unito offre numerosi spunti per riprendere la riflessione su questo tema a livello teorico. Nel farlo, ci proponiamo due obiettivi principali. Intendiamo, in primo luogo, ricordare le ragioni in base alle quali questa riforma è stata sostenuta e le diverse versioni che ne sono state proposte in Inghilterra, negli Stati Uniti e in Italia. In secondo luogo, vogliamo tentare di riaprire la discussione in Italia, pensando ad una misura da realizzare al di fuori della tassazione personale sul reddito ed in sostituzione delle attuali detrazioni e deduzioni per carichi familiari, non quindi come "dote fiscale" secondo la formula adottata dagli autori del Libro Bianco (2008). A suggerire quest'ultima scelta sono i limiti delle modalità di intervento dello Stato in favore delle famiglie con figli mediante il sistema tributario, ovvero attraverso detrazioni, deduzioni e quozienti, limiti che appaiono legati alle difficoltà di definire un parametro di equità orizzontale necessario a commisurare la capacità contributiva, ai possibili effetti contrastanti con il criterio di equità verticale che caratterizza le imposte progressive ed, infine, alla discutibilità di tradurre sul piano teorico il bambino in un "costo" o in un "portatore di utilità/disutilità".

* Dipartimento di Studi sullo Stato, Università degli Studi di Firenze.

L'idea di una dote per il minore e di un fondo per l'accesso alla vita attiva del giovane che raggiunge la maggiore età, pensata al di fuori del sistema fiscale, che qui sosteniamo, presenta alcuni meriti importanti dal punto di vista teorico-politico.

Con riferimento alla dote per il minore, essa consente di abbandonare un'impostazione che vede il bambino o come bene pubblico o come progetto privato (sia esso inteso come bene di consumo, bene d'investimento o bene relazionale). Se si considerano i bambini come *expensive tastes*, mettere al mondo un figlio può essere considerata una scelta assimilabile all'acquisto di una Porsche². Perché, allora, la società dovrebbe farsi carico dei gusti costosi di alcuni? La neutralità liberale vuole che chi decide di non avere bambini non sia trattato diversamente da chi decide di averli. Nella misura in cui l'aver un figlio non rientra (come nella maggior parte dei casi nelle società ricche dell'Occidente) in quella che i *luck egalitarians* definiscono "sorte brutta", ma rientra piuttosto nei costi derivanti da "sorte opzionale"³, perché la società dovrebbe assumersi una qualsiasi responsabilità dei costi derivanti da questa scelta? Come scrive Eric Rakowski: "If the cultivation of expensive tastes, or silly gambles, or any other intentional action cannot give rise to redistributive claims, how can procreation?"⁴. D'altra parte, se si avanza piuttosto una concezione del bambino come *public good*, portatore di esternalità positive e non escludibili, la collettività dovrebbe assumersi almeno in parte il costo dei bambini, dal momento che nelle società contemporanee i bambini comportano soprattutto oneri per i genitori e vantaggi collettivi⁵. Nella misura in cui lo Stato impone standard sempre più alti al compito di crescere dei bambini, fare i genitori assume il carattere di un servizio pubblico volto alla produzione di capitale umano. I genitori pagano per dare ai loro figli livelli di istruzione sempre più elevati, sostengono costi notevoli (in termini di denaro, di tempo, e di opportunità lavorative – soprattutto nel caso delle madri⁶) per fornire alla società una forza lavoro che consentirà di mantenere in piedi il sistema pensionistico e il sistema di welfare. Un tempo i figli potevano essere per i genitori un investimento per il futuro; oggi sono un investimento affettivo e simbolico, ma i genitori non possono contare come in passato sul fatto che i figli forniranno loro sostegno economico, né assistenza durante la vecchiaia⁷, per questo la società dovrebbe condividere i costi sostenuti dai genitori. La concezione del bambino come *public good* non offre argomenti convincenti contro quanti si soffermano sul peso delle esternalità negative⁸ e sulla necessità di una "*public accountability*" relativamente al lavoro svolto dai genitori nella crescita dei figli⁹. Non spiega, inoltre, perché ci si dovrebbe sentire obbligati a pagare per benefici che non sono stati esplicitamente richiesti, né contrattati¹⁰. Soprattutto, essa sembra dirigersi verso una china scivolosa: il fatto che non tutti i bambini siano destinati ad essere adulti produttivi potrebbe infatti giustificare l'abbandono dei soggetti più vulnerabili, come i bambini nati con gravi malformazioni fisiche e psichiche, o di quei gruppi di bambini (quali i rom o i minori richiedenti asilo) che sono percepiti come un investimento meno proficuo di altri¹¹.

L'attribuzione di una "dote" al minore presuppone che quest'ultimo non possa essere concepito né come un oggetto passivo nelle mani della società né come un bene privato dei genitori, ma piuttosto come titolare di diritti¹². Ciò consente di

tenersi lontani dal rischio di un atteggiamento strumentale nei confronti del minore, verso il quale, altrimenti, si potrebbe pensare di avere solo obblighi condizionati o dalla soddisfazione privata o dall'utilità pubblica che se ne può ricavare nel breve e/o nel lungo periodo: non per quello che sarà, ma per quello che è, e per il suo benessere attuale, la società ha degli obblighi nei suoi confronti¹³.

In secondo luogo, il riconoscimento del diritto a ricevere una parte delle risorse pubbliche conduce la società ad ammettere un obbligo nei confronti dei bambini che è mosso da ragioni di giustizia: è in nome della giustizia tra generazioni e insieme dell'eguaglianza delle opportunità, ovvero della necessità di annullare, quanto più possibile, gli esiti derivanti dal caso della nascita, che essa deve intervenire a sostegno del minore. Se riconosciamo a ogni bambino un diritto a ricevere cure, ad avere una vita decente ed eguali opportunità, non possiamo lasciare che i costi e le responsabilità ricadano soltanto su coloro che, dopo aver messo al mondo un bambino, decidono anche di prendersene cura o su coloro che decidono di prendersene cura pur non avendolo messo al mondo. Per ragioni contingenti, possiamo ritenere che chi ha scelto di prendersi cura di un bambino darà maggiori assicurazioni di voler fare scelte nell'interesse del minore, per l'investimento affettivo che a lui lo lega; non possiamo tuttavia caricare su questa figura tutte le responsabilità e i costi: l'appello all'internalizzazione dei costi al fine di responsabilizzare chi fa figli, infatti, rischia di tradursi in un possibile aumento delle disuguaglianze pagato in termini negativi principalmente dai minori.

La dote per i minori è stata proposta soprattutto sotto la spinta di preoccupazioni di carattere demografico. Nel rilanciare questa riforma assumiamo qui un atteggiamento neutrale rispetto alle scelte procreative degli adulti. Ciò su cui ci preme insistere è il diritto di chi viene al mondo, e non è in grado di controllare le circostanze della propria nascita, di accedere ad una quota equa di risorse, che consenta, per quanto possibile, di ridurre gli effetti della lotteria sociale ed economica. È importante ricordare, tuttavia, che questo tipo di intervento in favore dei minori è da considerare integrativo rispetto alle misure di welfare esistenti (quali asili, istruzione, congedi materni e parentali, ecc.). Disegna, insomma, un *asset-based welfare* complementare e non sostitutivo rispetto al welfare dei servizi.

Di fronte alla crescente disuguaglianza di ricchezza e di reddito ed alla rigidità della stratificazione sociale che caratterizza gran parte dei paesi avanzati dell'Occidente¹⁴, molti hanno ritenuto che, accanto alle misure destinate ai minori, la concessione ad ogni giovane giunto al compimento della maggiore età, di uno *stake* rappresentato da una somma di denaro, una sorta di prestito di cittadinanza, potesse essere un modo più efficace di garantire una maggiore eguaglianza di opportunità, rispetto ai più consueti strumenti di redistribuzione del reddito¹⁵. Una dotazione universale di capitale è una misura che ha l'obiettivo di rendere i giovani capaci di partecipare alla competizione del mercato su una base di partenza meno incerta e diseguale e di divenire cittadini in grado di contribuire alla crescita della società. Ciò anche sulla base delle conferme offerte dalla letteratura che ha studiato sul piano empirico gli effetti derivanti dal possedere un proprio patrimonio. Questa letteratura evidenzia, infatti, che è più facile per i giovani che dispongono di un capitale decide-

re di “mettersi in proprio”, creare una impresa, mentre è meno probabile rimanere disoccupati e non riuscire a superare i momenti di crisi derivanti dall’eventuale perdita del lavoro¹⁶.

Infine, poiché titolare della dote per i minori e dello *stake* dei giovani sono, rispettivamente, il bambino ed il giovane, e non la famiglia, questa misura è neutrale rispetto alle diverse tipologie che le famiglie possono assumere. C’è chi teme che in quanto assegnata “*uti singuli*, indipendentemente dalla struttura familiare”, una misura di questo tipo possa accrescere l’individualismo e minare il senso di appartenenza familiare¹⁷. I timori sottesi a posizioni simili sembrano partire dalla nostalgia per una visione tradizionale e organicistica della famiglia, che si sente minata da una politica che privilegi l’individuo rispetto al nucleo familiare. Se, però, le buone relazioni, anche quelle familiari, non possono prescindere ad un riconoscimento pieno dell’individualità dell’altro e della reciproca indipendenza, allora nulla ha da temere la famiglia, nelle sue molteplici forme, dal fatto che la società aiuti i giovani ad acquisire l’indipendenza sul piano economico.

1.1. *Il Child Trust Fund*

Nel 2002, il governo Blair ha introdotto nel Regno Unito il c.d. Child Trust Fund: ogni bambino alla nascita ottiene un pagamento di 250 sterline, che possono salire a 500 per le famiglie più povere. I soldi vengono depositati dai genitori in un conto intestato al figlio nel quale possono versare ogni anno fino a 1.200 sterline aggiuntive rispetto alla somma iniziale. I fondi rimangono bloccati fino a che il giovane non raggiunge la maggiore età.

L’idea da cui il CTF ha origine è antica. Se ne trova infatti una prima importante anticipazione già in *Agrarian Justice* (1797) di Thomas Paine, il quale chiedeva la creazione di un fondo nazionale, finanziato mediante un’imposta di successione, “to pay to every person, when arrived at the age of twentyone years, the sum of fifteen pounds sterling, to enable him or her to begin the world”¹⁸.

1.2. *Universal Capital Grant e Stakeholding*

L’impostazione painiana, prima di essere sposata dal governo Blair, è stata ripresa sul piano teorico, tra gli altri, da Michael Sherraden in *Assets and the Poor* (1991), da Bruce Ackerman e Anne Alstott in *The Stakeholder Society* (1999) e da Le Grand e Nissan in *A Capital Idea: Start-up grants for young people* (2000)¹⁹. *Stakeholding*, *universal capital grants* e altre simili proposte condividono il passaggio da una prospettiva passiva, in cui il cittadino è mero destinatario dei servizi di welfare, ad una prospettiva attiva, in cui ognuno dovrà pensare a come sfruttare al meglio la somma messa a sua disposizione dallo Stato. Nella visione di questi autori, una diffusione più ampia possibile della proprietà privata, dal punto di vista motivazionale, è una spinta per dare all’individuo un maggior senso di sicurezza, indipendenza, iniziativa e una maggiore forza contrattuale.

Sia Ackerman e Alstott sia Le Grand e Nissan partono da una denuncia del forte aumento della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e dei patrimoni avvenuto negli ultimi anni rispettivamente negli Stati Uniti e nel Regno Unito: i patrimoni

sono sempre più concentrati stabilmente nelle mani di pochi, e privi di effetti positivi sul resto della società, mentre aumenta la distanza tra le diverse classi di reddito. Queste disuguaglianze segnano soprattutto la vita di molti giovani, privi di accesso al credito e condannati alla marginalità. Per far fronte a questa situazione Le Grand e Nissan propongono una riforma semplice, ma radicale, che consiste nell'elargizione di un *capital grant* dell'ammontare di £ 10.000 da parte dello Stato ad ogni individuo che abbia compiuto il diciottesimo anno di età. Questo capitale potrebbe essere utilizzato per l'istruzione, e finanziato con fondi reperiti mediante imposte di successione. La ricchezza socialmente prodotta da ogni singola generazione verrebbe così ad essere distribuita in modo da attenuare il ruolo svolto dalla famiglia e costituirebbe una sorta di "common asset" per la generazione successiva²⁰.

Il *capital grant* dovrebbe essere versato in un conto bancario nominativo, detto Accumulation of Capital and Education (ACE). L'ACE dovrebbe essere gestito da amministratori fiduciari, dai quali dovrebbe dipendere l'approvazione del piano di spesa individuale. L'uso guidato della spesa dell'ACE, in vista dell'acquisizione di un livello adeguato di istruzione, dell'acquisto di una casa o dell'avviamento di un'attività imprenditoriale, è considerato dagli autori una forma di paternalismo minimo e necessario.

La proposta di Ackerman e Alstott è per molti aspetti simile a quella di Le Grand e Nissan e anch'essa ha finalità redistributive: consiste nel mettere a disposizione di ogni cittadino al compimento del ventunesimo anno di età una cifra pari a 80.000 dollari, una cifra che il destinatario è libero di spendere come vuole, salvo rispettare alcune condizioni, tra le quali il fatto di aver ottenuto la licenza di scuola media superiore (senza il diploma lo *stake* viene assegnato con maggiore gradualità negli anni) e di avere la fedina penale pulita. Alla base della proposta dei due autori americani vi è, oltre che la preoccupazione per gli effetti negativi derivanti dal crescente divario tra ricchi e poveri nella società americana, anche una interessante considerazione sulle trasformazioni che i trasferimenti di ricchezza in seno alla famiglia subiscono per effetto del progressivo invecchiamento della popolazione: le successioni ereditarie tra genitori e figli avvengono oggi molto più tardi che nel passato, se un tempo potevano arrivare quando i figli erano giovani adulti e influire in modo significativo su alcune loro scelte fondamentali, oggi riguardano per lo più cinquantenni e sessantenni²¹. Nell'idea dei due autori ogni giovane è libero di accettare o meno lo *stake* e lo può investire liberamente per finanziare la propria istruzione universitaria, per comprare una casa, per iniziare un'attività, ma non si può escludere che sia bruciato nei casinò di Las Vegas. Nel breve periodo i fondi necessari alla creazione dello *stakeholding* sarebbero raccolti attraverso un'imposta patrimoniale con aliquota pari al 2 % per gli *assets* che superano i 230.000 dollari. Dopo la prima generazione, lo *stakeholding* dovrebbe essere finanziato totalmente attraverso imposte di successione.

Lo *stakeholding* e il *capital grant* si configurano come programmi universalistici: essi rispondono al diritto di ogni singolo cittadino a poter godere di una parte della ricchezza accumulata dalle precedenti generazioni. Nella proposta di Ackerman e Alstott, tuttavia, sono presenti almeno due elementi significativi di differenza rispetto al *capital grant* di Le Grand e Nissan: lo *stakeholding* non è vincolato all'appro-

vazione delle decisioni di spesa da parte di un amministratore fiduciario ed è un modo non solo per ridare spirito di iniziativa ai giovani, per rafforzarne la propensione al risparmio oltre che all'investimento, ma anche per alimentare le ragioni del loro senso di appartenenza alla cittadinanza.

1.3. La proposta di dote per minori e giovani di Livi Bacci

Al di là del diverso ammontare del fondo, delle diverse condizioni e modalità d'uso, nonché delle diverse intenzioni e finalità che si propongono, *stakeholding*, *universal capital grant* e *child trust fund* si rivolgono ai giovani adulti, a coloro che compiono la maggiore età, per aiutarli a camminare sulla strada dell'autonomia, dell'indipendenza e della produttività. L'idea che guida questi progetti sembra essere che si possa intervenire a sanare in qualche modo la tensione tra differenze familiari ed eguaglianza d'opportunità, dando a tutti un più o meno piccolo capitale iniziale quando finalmente si trovano ai blocchi di partenza pronti per iniziare la loro "corsa" nella vita.

Il minore, quale essere ancora dipendente e non produttivo, di fatto, però, in nessuna di queste proposte è messo in grado di usufruire di una propria dote spendibile negli anni critici della crescita. Questa esigenza trova una forma di accoglimento nella proposta di sostegno ai minori avanzata da Massimo Livi Bacci qualche anno fa, parzialmente fatta propria dall'ex-ministro della famiglia Rosy Bindi e inserita nel c.d. *Libro Bianco. L'Imposta sul reddito delle persone fisiche e sostegno alle famiglie*.

Nella originaria formulazione di Livi Bacci²², ad ogni nuovo nato viene intestato un fondo, di cui sono "titolari" i figli e non i genitori, da alimentarsi con un versamento iniziale dello Stato e dai successivi interessi, oltre che – come nel caso del *Child trust fund* – grazie a donativi privati dei genitori, di parenti e amici. A differenza delle misure fin qui esaminate, però, può essere speso dai genitori, per una cifra pari al 50%, per "spese di allevamento" (non meglio specificate). Il fondo può essere utilizzato per la restante parte solo al raggiungimento della maggiore età in un certo limite temporale definito di 5/10 anni, oltre il quale viene riassorbito dallo Stato. La parte utilizzata, che non ha finalità redistributive nella proposta di Livi Bacci, dovrebbe essere restituita durante il corso della vita adulta con una rateazione trentennale. L'ammontare complessivo della cifra al compimento del 18 anno di età potrebbe aggirarsi intorno ai 50.000 euro, calcolando circa 4.000 euro di contributo annuo per minore (di cui 2.000 accantonati), in parte finanziabile con quanto viene oggi erogato in varie forme.

L'autore intende la sua proposta come strumento di politica demografica, non nascondendo preoccupazioni legate alla "bassa natalità" del nostro paese, ed è esplicito nel vedere in questa misura anche un modo per portare prima i giovani fuori dalla famiglia, e quindi per aiutarli a non ritardare le loro scelte riproduttive. Tuttavia, egli riconosce che il suo significato positivo starebbe soprattutto altrove: da un lato, nel "senso di 'empowerment'" che potrebbe contribuire a creare o accrescere nei giovani, dall'altra nel messaggio che potrebbe venire alla società dal riconoscere il bambino come "titolare" di questo fondo, indipendentemente dallo status economico o giuridico della famiglia nella quale si trova casualmente a nascere²³.

Come già accennato, all'idea di Livi Bacci si ispira un paragrafo della II parte del citato Libro Bianco dedicato alla "dote fiscale per i figli"²⁴. Gli estensori precisano che il termine è mutuato "da un istituto che ha una diversa e più antica tradizione" nella quale "è lo Stato a dotare ogni figlio, in quanto tale, e quindi indipendentemente dallo status lavorativo dei genitori, di un ammontare di reddito annuo che fornisca un significativo sostegno alla famiglia per le spese di mantenimento ed educazione in un'ottica di eguaglianza delle opportunità". Nella sostanza però la "dote si configura come una detrazione", che ha come obiettivo principale quello di "perseguire obiettivi di equità orizzontale" e di "integrare gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef per figli a carico in un nuovo istituto che dia coerenza ai trattamenti di sostegno delle famiglie con figli". In breve "il nuovo istituto deve riassorbire l'attuale disordinata congerie di trattamenti erogati al medesimo scopo, dall'assegno per le famiglie con almeno tre figli, alla detrazione aggiuntiva di 1.200 euro per le famiglie con almeno quattro figli [...], alle molteplici tabelle Inps relative agli assegni al nucleo familiare [...]".

Dopo aver illustrato le ragioni che ci fanno ritenere la dote per i giovani un valido strumento, nei paragrafi che seguono vogliamo, da un lato, spiegare le ragioni che suggeriscono di non integrarlo nella tassazione personale del reddito, dall'altro, tentare di riformulare questa proposta di riforma.

2. I sistemi tributari e il "costo dei figli"

A più riprese si è proposto il tema dell'introduzione nel nostro paese di una tassazione secondo il quoziente familiare intesa come alternativa all'introduzione della dote fiscale per i figli. Cerchiamo quindi di capire gli elementi che distinguono la tassazione individuale da quella familiare, di analizzare le difficoltà dei sistemi tributari a tener conto dei costi dei figli e, infine, di sottolineare i problemi di equità orizzontale e verticale che essi cercano di risolvere spesso per ragioni discutibili, poco coerenti, e comunque scarsamente trasparenti.

2.1. Tassazione individuale e familiare

L'imposta sul reddito delle persone fisiche adottata nei Paesi occidentali è progressiva, ossia l'aliquota media è crescente al crescere del reddito. L'imposta sul reddito è spesso considerata il principale strumento per la redistribuzione del reddito all'interno della collettività e quindi il dibattito su come si articola è sempre piuttosto animato.

La principale differenza tra tassazione familiare e individuale sta nel fatto che il calcolo dell'imposta avviene sul reddito familiare o individuale. Si tratta di una differenza sostanziale perché il carico tributario di due nuclei con lo stesso reddito, ma distribuito in maniera diversa tra i percettori, può essere differente a seconda del sistema che si adotta²⁵. In realtà, i sistemi tributari dei principali paesi occidentali sono un'integrazione di questi due principi anche se, formalmente, fanno riferimento all'uno o all'altro alternativamente. Esemplificando, nel caso della tassazione individuale, che è il sistema attualmente in vigore in Italia, l'imposta si calcola applicando

le aliquote al reddito di ciascun membro del nucleo familiare e si tiene conto della presenza di familiari a carico con detrazioni dall'imposta o con deduzioni dall'imponibile. In questo sistema l'aliquota media familiare è data dal rapporto tra la somma delle imposte dovute dai due coniugi ed il reddito complessivo della famiglia. Se la tassazione è familiare, invece, l'aliquota media dell'imposta dipende dal reddito familiare complessivo. Questo secondo modo di tassare il reddito si può ottenere applicando due schemi differenti: lo *splitting* ed il *quoziente familiare*. In entrambi i casi l'aliquota media è una funzione della somma del reddito dei familiari diviso per un certo numero di parti "p". Analiticamente:

$$t^F = \frac{T_F}{y_1 + y_2}, \quad \text{dove: } T_F = p * f\left(\frac{\sum y}{p}, \varepsilon\right)$$

dove

$$p = 1 \text{ o } 2 \text{ o } p = \sum_{i=1}^n c_i$$

t^F è l'aliquota media familiare

T^F è l'imposta complessivamente dovuta dalla famiglia

y è il reddito di ciascun coniuge

ε sono le detrazioni o deduzioni eventualmente esistenti.

Se $p=1$ il sistema prevede semplicemente il *cumulo dei redditi*, se $p=2$ si parla di *splitting*, se p è la somma di un coefficiente per ciascun membro della famiglia si ha un sistema con *quoziente familiare*. Con lo *splitting*, il reddito complessivo familiare è la somma dei redditi dei due coniugi. In sostanza, il reddito complessivo è diviso per due e l'aliquota è applicata alla "parte" così ottenuta. L'imposta così calcolata è moltiplicata per due, per ottenere il debito d'imposta del nucleo. Si considera la presenza di figli o altri familiari a carico con deduzioni e detrazioni.

Se si adotta un *quoziente familiare*, l'aliquota da applicare e l'imposta dovuta si calcolano per una "parte" di reddito, individuata dividendo il reddito complessivo familiare per un quoziente, che risulta attribuendo a ciascun individuo un coefficiente c . L'imposta complessivamente dovuta dal nucleo si ottiene moltiplicando l'imposta calcolata su ciascuna "parte" per il quoziente.

Tassazione individuale e familiare del reddito non sono neutrali dal punto di vista distributivo: a parità di aliquote legali, infatti, la tassazione familiare è meno progressiva perché – qualsiasi forma assuma – richiede di dividere il reddito cumulato per una qualche "parte" e poi applica le aliquote a questa parte. Questo effetto può essere mitigato adottando aliquote legali differenti per quozienti differenti o prevedendo delle clausole di compensazione per chi ha redditi molto alti²⁶. Similmente è possibile ottenere trattamenti fiscali particolarmente favorevoli per i nuclei familiari numerosi anche in un quadro di tassazione individuale, attraverso deduzioni o detrazioni. Al di là degli aspetti istituzionali di ciascun sistema tributario, quello che ci

interessa capire è perché si dovrebbero riconoscere trattamenti differenziati a famiglie con diverso numero di figli a carico.

2.2. *Equità verticale, equità orizzontale e efficienza allocativa*

Accordare un trattamento fiscale favorevole alle famiglie numerose può avere le seguenti tre giustificazioni, efficacemente illustrate da Sartor: “[...] eliminazione delle situazioni di disagio economico (finalità di equità verticale); discriminazione fiscale generalizzata a favore delle famiglie con ‘carichi familiari’, anche in assenza di situazioni di disagio (cosiddetta equità orizzontale); perseguimento di politiche demografiche (finalità di efficienza allocativa)²⁷”. Partendo dalla terza giustificazione, abbiamo già precisato all’inizio di questo contributo la scelta di non voler considerare le politiche della famiglia quali strumento per raggiungere determinati obiettivi di natura demografica; concordiamo, tuttavia, con l’autore citato sulla seconda giustificazione, laddove riferisce sul consenso piuttosto esteso all’adozione di strumenti che eliminino situazioni di disagio economico. Il sostengo alle famiglie in situazioni di povertà è sia un intervento “ex ante” per evitare “che situazioni di povertà possano limitare le scelte procreative”, sia un intervento “ex-post” per fare in modo “che situazioni di disagio della famiglia di appartenenza costituiscano un limite al futuro sviluppo dell’autonomia del giovane”²⁸.

Le ragioni per cui gli interventi rivolti alle famiglie con bambini dovrebbero rispondere a un criterio di equità orizzontale – ossia di eguale trattamento tributario di persone che si trovano in eguali condizioni – sono molto più controverse. In particolare, a parità di reddito familiare il benessere individuale cambia al variare del numero di membri del nucleo e, a parità di reddito individuale, il benessere del singolo dipende dalla numerosità e dalle risorse della famiglia a cui appartiene. La questione, tuttavia, è se tali differenze nel benessere individuale e/o familiare vadano considerate come indicatori di differenti capacità contributive e quindi vadano in qualche modo compensate. Solo se la risposta è affermativa, si rende necessario quantificare tali differenze e tenerne conto nel calcolare l’imposta dovuta, sia nei sistemi a tassazione individuale, sia in quelli con cumulo o a tassazione per parti.

La definizione della capacità contributiva di famiglie con diverso numero di figli a carico, o di individui che appartengono a famiglie con caratteristiche differenti, solleva questioni principalmente legate alla definizione del benessere individuale e/o familiare e a che cosa si intenda per capacità contributiva. Non è questa la sede per mostrare la natura multidimensionale dell’idea di benessere, che non è riconducibile al solo reddito pro-capite, e come questa possa cambiare nel tempo e per differenti società. Per ora – tenendo a mente che vogliamo definire la capacità contributiva in funzione di un criterio di equità orizzontale – consideriamo le due questioni che seguono. In ordine temporale, la prima giustificazione della riduzione del carico tributario per il contribuente che abbia figli a carico era quella di riconoscere la limitazione della libertà di impiegare il proprio reddito che il singolo subisce in presenza di carichi, o che la famiglia sostiene al crescere delle sue dimensioni. In presenza dell’odierno, sempre più spiccato, «individualismo riproduttivo» questa impostazione appare assai meno giustificata che nel passato, sicché – come osserva Sartor –

“[...] in assenza di costrizioni economiche, i vincoli prima citati non sono altro che le conseguenze di una scelta effettuata liberamente da soggetti autonomi. In quanto tali, non costituiscono una minore capacità contributiva”²⁹.

Detto altrimenti, se si ritiene che la scelta di avere figli sia una scelta compiuta da due adulti consenzienti può essere considerata come una qualsiasi scelta di impiego del reddito e non c'è alcun motivo per cui lo Stato debba ridurre l'onere tributario per le famiglie più numerose. A parità di reddito due famiglie con un diverso numero di componenti potrebbero essere considerate con eguale capacità contributiva se si ritiene che il numero di figli sia una scelta dei coniugi.

La seconda considerazione deriva dal fatto che tassazione individuale e familiare possono influire sugli incentivi all'offerta di lavoro dei coniugi perché le aliquote marginali, ovvero la tassazione che grava su un incremento unitario di reddito, risultano diverse (si veda nota 25). Il tema dell'offerta di lavoro dei coniugi (ed in particolare della donna, ma più in generale del componente adulto che ha minor forza contrattuale sul mercato del lavoro) non è solo una questione che rientra nelle politiche per il lavoro, ma ha implicazioni in termini di definizione e misurazione di livelli di benessere e, quindi, di capacità contributiva. In particolare, se si sostiene che l'attività lavorativa di entrambi i coniugi comporti spese per la cura della casa e dei figli che la famiglia monoreddito non sostiene, o che – in altre parole – il coniuge che rimane a casa produce un reddito che non è tassato, questa entrata “in natura” dovrebbe essere computata per definire la capacità contributiva del nucleo. In questo caso, il trattamento fiscale dovrebbe riconoscere una qualche compensazione alla coppia bi-reddito. Alla stessa conclusione porta l'argomentazione di chi sostiene che il lavoro di entrambi i coniugi comporta uno “sforzo” maggiore, anche questo degno di essere riconosciuto dal sistema tributario. In questa direzione vanno i sistemi di tassazione individuale. Al contrario, i sostenitori di un sistema fiscale neutrale rispetto al numero di percettori, sostengono che nella valutazione del benessere e della capacità contributiva della famiglia dovrebbe essere considerata non solo la disutilità del lavoro fuori casa, ma anche la soddisfazione di questo e la disutilità, in termini di soddisfazione, del lavoro domestico.

In conclusione, sia la considerazione della ridotta capacità di consumo di chi ha oneri familiari, sia quella legata allo sforzo richiesto dal lavoro sul mercato non conducono ad una univoca indicazione sull'opportunità di compensare famiglie con caratteristiche demografiche differenti, sia per ciò che concerne il numero di figli, sia per la condizione lavorativa degli adulti.

2.3. La querelle sulla quantificazione del costo dei figli

Si osservi che sia la tassazione familiare sia l'adozione di detrazioni e/o deduzioni per carichi familiari in un quadro di tassazione individuale dovrebbero essere un modo per tener conto del “costo dei figli” sulla base di una qualche scala di equivalenza³⁰. Nella tassazione familiare questo passaggio è immediato, dal momento che il quoziente altro non è che un indice per rendere equivalente il reddito di una famiglia di una data numerosità e composizione al reddito di una famiglia di riferimento. Ma anche la determinazione di una certa detrazione per carichi familiari indiretta-

mente vuole compensare l'individuo che sostiene un carico familiare dell'onere che ne deriva. Se però si vuole inserire "il costo dei figli" come base per la misurazione della diversa capacità contributiva di individui con carichi familiari differenti sono necessarie alcune precisazioni. In primo luogo è necessario ricordare che nessun sistema tributario, pur articolato e generoso che sia nei confronti delle famiglie numerose, "compensa interamente" il costo dei figli per tutte le famiglie dove questi sono presenti. Ciò non accade perché, da un lato, comporterebbe una compensazione maggiore per le famiglie più abbienti, che molto probabilmente spendono di più per i loro figli, dall'altro perché l'ammontare delle risorse da redistribuire tra famiglie con e senza figli sarebbe sicuramente molto significativo e probabilmente non facile da accettare per le seconde. In secondo luogo è molto difficile individuare un'unica misura del costo dei figli che la collettività possa riconoscere e contribuire a sostenere³¹. Non è questa la sede per la disamina di un tema ampiamente dibattuto ma il principale strumento per quantificare il costo dei figli, le scale di equivalenza, sono indici che "soffrono" di almeno tre limiti. Il primo: esistono 4 possibili diverse tecniche³² per stimarle e Whiteford³³ è arrivato a censire 44 scale differenti che adottano come riferimento la persona singola e che forniscono stime che variano tra il 49 e il 94 per cento, attribuito valore 100 alla coppia. Lo stesso autore ha individuato 59 scale che adottano la coppia con due figli come riferimento, con valori che variano tra il 111 e il 193 per cento sempre attribuendo 100 alla coppia. Ciò significa che "il costo di due figli" stimato può variare dall'11 per cento al 93 per cento in più rispetto a quello sostenuto da una coppia per vivere. Il secondo limite è che le scale di equivalenza più frequentemente adottate sono stimate a partire dalle scelte di consumo di famiglie con caratteristiche demografiche differenti. Ne consegue che il costo dei figli dipende dai beni che si adottano per stimare questi indici di costo e dal reddito preso a riferimento. Il terzo limite delle scale stimate a partire dai consumi è stato sottolineato da Pollack e Wales: "[...] the estimation of equivalence scales require more information than is contained in household consumption data. [...] Observed differences in the consumption patterns of the two or three child families cannot even tell us whether to make a three child family as well off as it would be with two children and 12000 \$ depends on how the family feels about children"³⁴.

2.4. Equità verticale ed equità orizzontale: due criteri di difficile applicazione

Un aspetto spesso trascurato nella disamina delle politiche della famiglia integrate nella tassazione del reddito personale è che può accadere che il legislatore, nell'articolare le imposte a seconda della composizione della famiglia, risponda a criteri distributivi differenti e perfino contrastanti. Se la riduzione dell'imposta collegata ai carichi familiari è giustificata dall'esigenza di assicurare una certa equità orizzontale, nel calcolare la capacità contributiva di individui che hanno lo stesso reddito ma vivono in condizioni differenti sarebbe necessario quantificare il costo dei figli e compensare coloro che lo sostengono, in linea teorica integralmente. Abbiamo però visto i problemi legati alla misurazione del costo dei figli e la dipendenza dei metodi più frequentemente usati dal livello del reddito preso a riferimento. Abbiamo anche accennato al fatto che se volessimo compensare le famiglie del costo dei figli, tenen-

do conto del loro livello di reddito, dovremmo assicurare compensazioni maggiori alle famiglie più ricche. Quest'ultima considerazione ci permette di ricondurre la questione qui esaminata a quella più generale, e largamente discussa, del *trade off* esistente all'interno dell'imposta tra equità verticale e equità orizzontale³⁵.

Le imposte sul reddito, infatti, devono rispondere anche ad un criterio di equità verticale. Prova ne è che sia nei sistemi a tassazione individuale sia in quelli familiari, i contribuenti con carichi familiari riducono sì il loro debito d'imposta con apposite detrazioni e/o deduzioni, ma queste spesso sono decrescenti al crescere del reddito e si annullano per redditi molto alti. Per capire meglio è bene soffermarsi sul differente funzionamento di deduzioni e detrazioni non solo perché l'effetto sull'equità verticale è diverso, ma anche perché non è raro che questi due strumenti coesistano all'interno di una stessa imposta proprio con riferimento ad elementi della capacità contributiva legati ai carichi familiari. Nel caso della deduzione viene ridotto l'importo del reddito imponibile di un certo ammontare di denaro (ad esempio, le spese sostenute per gli asili nido o una loro percentuale) e sull'ammontare residuo si calcola l'imposta. Ne segue che la riduzione di imposta è proporzionale all'aliquota marginale cui è sottoposto l'individuo (o la famiglia) ed è quindi tanto maggiore, quanto più è alta questa aliquota, ossia quanto più è alto il reddito del contribuente. In altre parole, un sistema tributario che accordi una deduzione per spese legate alla cura dei figli, o semplicemente per la presenza di oneri familiari, sta riducendo il debito di imposta in maniera inversamente proporzionale al reddito del contribuente, che sia esso un individuo o una famiglia. Le detrazioni sono, invece, importi sottratti al debito di imposta e riducono quest'ultima nella stessa misura indipendentemente dal reddito del contribuente, a meno che non siano stabilite in misura decrescente. Se sono decrescenti, infatti, accordano un beneficio decrescente al crescere del reddito.

Per fare un esempio, il sistema francese di tassazione familiare con quoziente approssima l'equità orizzontale con una scala di equivalenza che assegna al terzo figlio un costo doppio rispetto ai primi due. La ragione di questa "scala di equivalenza" è di politica demografica e legata all'esigenza di incentivare le famiglie francesi a mettere al mondo il terzo figlio, esigenza sulla quale concordarono le forze politiche alla fine del secondo conflitto mondiale. In seguito, per rispettare un criterio di equità verticale, lo stesso sistema ha introdotto un correttivo per ridurre il vantaggio che il quoziente assegna alle famiglie più ricche. Sempre la stessa imposta, infine, classifica come deducibili alcune spese sostenute dai contribuenti a beneficio dei figli, accordando così uno sconto maggiore alle famiglie più ricche rispetto alle famiglie povere. In conclusione, l'osservazione dei sistemi tributari individuali e familiari adottati nelle democrazie occidentali evidenzia come spesso coesistano strumenti (quozienti, detrazioni, deduzioni, fisse o variabili al variare del reddito) che nel rispondere ad un criterio di equità orizzontale hanno implicazioni di equità verticale. A questo punto dovrebbe essere evidente che l'inserimento di misure a favore dei figli all'interno della legislazione fiscale ha dubbie argomentazioni in termini di equità orizzontale, in ogni caso non può fare riferimento ad un'unica misura del costo dei figli, non risponde ad un unico criterio di equità – verticale o orizzontale che sia – ed, infine, ha un chiaro limite in termini di trasparenza.

3. Rilanciare l'idea di un'allocazione universale per i minori e di un prestito come capitale di ingresso alla cittadinanza

Abbiamo già avuto modo di ricordare che le diseguaglianze di reddito e ricchezza risultano considerevolmente cresciute negli ultimi anni nella maggior parte dei paesi avanzati³⁶. Con l'aumento della diseguaglianza, diminuiscono le capacità di investimento dei genitori sul futuro dei loro figli e cresce l'influenza dell'eredità sociale. Numerose ricerche testimoniano questo andamento segnalando la stretta relazione che in molti paesi oggi esiste tra reddito dei genitori e reddito dei figli una volta raggiunta la maggiore età (relazione particolarmente stretta soprattutto al fondo e al vertice della distribuzione del reddito). Negli Stati Uniti, una volta considerata la terra delle eguali opportunità, nascere in una famiglia povera significa avere il 42% delle possibilità di finire in analoghe condizioni di povertà. L'istruzione è stata, fino ad oggi, il principale strumento utilizzato dalle politiche di eguali opportunità per i giovani³⁷. I risultati, tuttavia, – come osserva Esping-Andersen – non sono stati significativi. Ricerche recenti hanno fornito dati utili a comprendere perché l'istruzione, per quanto importante, possa non essere così incisiva come ci si attendeva in passato³⁸. Nello sviluppo delle capacità cognitive così come delle capacità non-cognitive del bambino hanno un ruolo fondamentale i primi anni³⁹: il tipo di stimoli e di esperienze che un bambino riceve in età pre-scolare possono risultare decisivi per le sue possibilità di successo futuro e in questo incide il livello culturale dei genitori, il tempo che essi possono dedicare al bambino e, in alternativa, la possibilità che essi hanno di ricorrere a lavoro di cura esterno di buona qualità. Ciò è confermato da studi condotti nel Regno Unito, in Olanda e in Danimarca, dove i figli di madri sole che lavorano sembrano non risentire negativamente di questa condizione grazie alla possibilità di accedere a servizi di livello adeguato.

Tutte queste considerazioni portano a ribadire le ragioni per cui, da un lato, può risultare opportuno – come suggerito da Livi Bacci – suddividere lo *stake* per i giovani in una parte spendibile subito dai genitori e in una parte destinata al fondo per l'ingresso nella vita attiva, e dall'altro, esso non può essere concepito che come parte di un più complesso sistema di welfare, in un cui mantengono un ruolo importante i congedi parentali, gli asili nido e le scuole materne. Un capitale d'ingresso alla cittadinanza, concesso al raggiungimento della maggiore età potrebbe risultare persino controproducente se il giovane non fosse cresciuto in circostanze che gli hanno consentito di sviluppare la capacità di maturare un proprio autonomo progetto di vita. Allo stesso tempo le difficoltà registrate dai giovani italiani nell'uscire dalla casa dei propri genitori⁴⁰, rendono particolarmente importante la seconda parte della proposta di Livi Bacci, ossia quella di prevedere che metà della quota della dote per i minori sia resa disponibile ai diciottenni come capitale di ingresso alla cittadinanza. Questa proposta va in direzione opposta rispetto alla tendenza finora prevalente della società italiana a delegare alla famiglia le funzioni di protezione e di trasferimento del reddito, tendenza che ha, ad avviso dell'autore, due effetti negativi: prolungare fino a tarda età l'allevamento dei figli, impedendo prima di tutto l'indipendenza psicologica di questi ultimi, e aumentare le diseguaglianze⁴¹. La rilevanza di queste considerazioni non sembra esse-

re stata apprezzata a sufficienza nel progetto di riforma dell'imposta personale sul reddito del Libro Bianco. D'altra parte, la disciplina fiscale degli oneri per i figli a carico non pone limiti di età⁴² per la definizione di "figlio a carico", mostrando così un limite nel disegnare un intervento pubblico che aiuti i giovani ad uscire dai nuclei familiari di provenienza in tempi che permettano una piena realizzazione di un autonomo progetto di vita. Cercheremo di riformulare qui l'idea di una dote per il minore e di un capitale d'ingresso alla vita attiva e alla cittadinanza; nel prossimo paragrafo illustreremo perché nessuna delle due misure debba essere considerata "fiscale" e quindi inserita nel disegno di riforma dell'imposta personale sul reddito.

Nell'introdurre la dote per il minore si dovrebbe insistere sulla necessità di creare una maggiore eguaglianza di *chance* per bambini che provengono da contesti familiari profondamente diversi tra loro, piuttosto che sull'opportunità di politiche in favore della natalità. La titolarità della somma dovrebbe essere del minore, ma l'ammontare dovrebbe essere commisurato al reddito del nucleo familiare di appartenenza (sulla definizione del quale torneremo nel prossimo paragrafo). La necessità di articolare l'ammontare della dote per il minore in relazione alle condizioni economiche della famiglia deriva sia dal vincolo di bilancio pubblico italiano, sia dalla relazione evidente che esiste tra numero di minori presenti nelle famiglie e diffusione della povertà in Italia⁴³. Diverso ragionamento potrebbe essere fatto per il capitale di ingresso alla cittadinanza da accordare ai diciottenni: quest'ultimo potrebbe essere una somma uguale per tutti, che l'individuo è tenuto a restituire in qualche forma. In particolare, nella proposta di Livi Bacci, la somma per i maggiorenni si configura come un prestito, e in quanto tale va restituita durante la vita lavorativa. In generale, la restituzione della dotazione di capitale appare necessaria a rafforzare l'idea che essa si configura nell'ambito di un discorso di giustizia tra generazioni.

In quanto finanziato inizialmente con un'imposta sul patrimonio e a regime con quelle di successione, lo *stake* di Ackerman e Alstott si propone finalità redistributive che, soprattutto se viste nel lungo periodo, possono andare in direzione di una maggiore uguaglianza di opportunità. Questa finalità, che non è presente nella proposta di Livi Bacci e in quella del CTF, a noi sembra importante soprattutto al fine di correggere l'attuale rigidità della stratificazione sociale nel nostro paese. Sotto questo stesso profilo, ci pare altrettanto condivisibile l'idea di un iniziale finanziamento del prestito tramite una revisione del trattamento tributario del patrimonio in sede successoria, come ipotizzato da Le Grand e Nissan.

Riguardo alla possibilità di integrazioni private da parte di amici e parenti, va osservato che sia nella proposta di Livi Bacci, che in quella del CTF, è prevista la possibilità da parte di genitori, parenti e amici di incrementare l'ammontare del capitale destinato alla maggiore età con versamenti annuali di somme, che seppur limitate nell'importo, sarebbero deducibili dalla tassazione del reddito. Come efficacemente mostra Brandolini⁴⁴ questa possibilità può avere effetti perversi in termini distributivi. È realistico ritenere, infatti, che le famiglie con un reddito basso e risparmi negativi o irrisori avranno difficilmente la possibilità di integrare la quota destinata alla creazione del capitale per il minore e quindi "l'effetto finale sulla dotazione a disposizione dei giovani al compimento della maggiore età può essere forte-

mente squilibrato”⁴⁵. Se si vuole accentuare il significato redistributivo dello *stake* per i giovani, al fine di attenuare la disuguaglianza derivante della trasmissione ereditaria dei patrimoni è opportuno finanziarlo mediante una tassazione sull’eredità, evitando che i risparmi privati siano indirizzati sul fondo.

Infine, a proposito della destinazione delle somme, è condivisibile l’idea di Livi Bacci di lasciare al genitore la possibilità di spendere il 50% dell’ammontare della dote (quella parte che noi qui abbiamo definito “dote per il minore”) per “spese di allevamento”. Spese che potrebbero essere utilizzate per finanziare progetti formativi già in età pre-scolare.

Come controllare che i genitori facciano un buon uso dei soldi che possono spendere per i figli? Un sistema di controllo non sarebbe irrealizzabile, ma si tratterebbe pur sempre di una misura paternalistica e costosa, con scarso effetto sulla consapevolezza dei genitori. Meglio sarebbe, probabilmente, investire sull’informazione di chi ha la responsabilità della crescita del bambino. L’introduzione della dote per il minore potrebbe essere, quindi, anche un’occasione non solo per promuovere l’attitudine al risparmio, ma anche per rendere più consapevoli i genitori sui modi in cui si può meglio investire sui figli al fine di sviluppare le loro future capacità di mettere a frutto il capitale che la società ha messo a loro disposizione.

Per il prestito ai diciottenni, Ackerman e Alstott escludono decisamente qualsiasi forma di paternalismo. Livi Bacci, invece, pone vincoli tanto sulle voci di spesa che sui tempi: il capitale va investito entro un certo numero di anni (5/10) e per precise finalità, che “possono riguardare, per esempio, l’acquisto di determinati beni strumentali, l’istruzione e la formazione, l’avvio di un’attività professionale, artigianale o imprenditoriale”⁴⁶. Si possono avere dei dubbi legittimi nel lasciare un giovane libero di spendere il notevole capitale che gli viene concesso dallo *stake* (in Italia si tratterebbe di somme sicuramente più contenute rispetto agli 80 mila euro dell’ipotesi di Ackerman e Alstott). Quella dell’uso responsabile del capitale (nel senso di un uso almeno prudente, se non socialmente costruttivo⁴⁷) è, in effetti, una delle preoccupazioni che è risultata più diffusa nell’opinione pubblica britannica in relazione al CTF. Molti hanno espresso il timore che l’effetto di questa misura in vista della realizzazione di una maggiore eguaglianza economica possa essere annullato dall’uso irresponsabile che ne potrebbe essere fatto⁴⁸. Tuttavia, ogni giorno, ingenti eredità passano dai genitori ai figli senza che nessuno si chieda che uso ne venga fatto. Una società coerente con i timori paternalistici legati al fenomeno dell’azzardo morale, timori che potrebbero indurre a porre dei vincoli di spesa, dovrebbe forse anche vincolare l’uso dei patrimoni ereditati o imporre un’imposta del 100% sull’eredità per evitare che qualcuno possa essere tentato di vivere di rendita. Una volta entrato in possesso della propria dote, il cittadino dovrebbe poter essere libero di usarla come crede; al limite anche per poter accedere ad una forma di *basic income*. Come Ackerman e Alstott suggeriscono “any stakeholder can switch to basic income simply by buying an annuity policy from an insurance company and asking it to send a monthly check”⁴⁹. Lo Stato potrà, però, avere un ruolo importante da giocare se vorrà agire sul terreno dell’informazione e della diffusione dei modelli culturali. Ci pare insomma che si possa meglio promuovere un uso responsabile dello *stakehol-*

ding mediante un'educazione complementare piuttosto che con restrizioni sui possibili soggetti destinatari o restrizioni sull'uso⁵⁰.

3.1 *Perché non una “dote fiscale”?*

In conclusione, perché non una dote fiscale? Condividendo con gli estensori del Libro Bianco l'idea che la dote dovrebbe integrare e razionalizzare in un'unica misura gran parte di quelle esistenti (e quindi sostituire le detrazioni per i figli a carico, la detrazione al 19 per cento delle spese per asili nido e gli assegni familiari), le nostre ragioni per tenere distinti questi due momenti del rapporto tra Stato e cittadino, dote per i minori e tassazione del reddito, sono almeno cinque.

La prima è strettamente collegata all'esigenza di trasparenza, su cui ci siamo soffermati nel paragrafo 3, e alla titolarità dell'istituto, a cui è dedicata la parte iniziale di questo contributo. Il bambino deve essere titolare della somma che la collettività mette a disposizione dei genitori e collocare questo trasferimento all'interno della tassazione del reddito non solo assegna formalmente ai genitori le risorse⁵¹, ma priva l'intervento di qualsiasi trasparenza. Come abbiamo mostrato, il diverso trattamento di contribuenti con figli a carico trova controverse argomentazioni di natura equitativa, orizzontale e verticale, e non ha un unico riscontro in termini di costo dei figli. La seconda ragione è che se l'ammontare della dote deve essere diversificato a seconda del reddito, il riferimento più opportuno è quello al reddito familiare e non a quello dei singoli genitori, che sono i soggetti imponibili di un sistema di tassazione individuale⁵². Strettamente collegata alla precedente, la terza ragione deriva dal fatto che una misura selettiva dovrebbe essere accordata in relazione non solo al reddito della famiglia, ma anche al patrimonio di cui questa dispone. Come discutono nel dettaglio Bosi e Guerra (2008), infatti, lo strumento più completo e coerente per articolare la dote dovrebbe essere l'ISEE e non il reddito imponibile a fini Irpef. La quarta argomentazione è riconducibile alla constatazione che questa somma deve raggiungere innanzitutto i minori che vivono in famiglie con redditi bassi e, quindi, figli di soggetti fiscalmente incipienti⁵³. La quinta ragione, non ultima per rilevanza, è che non solo la dote per i minori è intesa da proponenti e sostenitori come misura universale, e quindi indipendente dallo status lavorativo dei genitori, ma sarebbe fortemente auspicabile che non alterasse le aliquote marginali effettive a cui questi sono sottoposti nel momento in cui decidono di entrare nel mercato del lavoro o di aumentare l'offerta di lavoro. Se ciò avviene, come accade se la dote è intesa come una detrazione, uno strumento che avrebbe come principale obiettivo quello di ridurre le distanze nelle opportunità di crescita dei bambini si tradurrebbe in una misura che ha come primo impatto quello di alterare le condizioni di offerta di lavoro dei loro genitori.

Note

¹ Cfr. Saraceno, 2006, pp. XX-XXI.

² Il parallelo tra consumi costosi e scelte riproduttive è stato avanzato da Becker, 1960.

³ Cfr. Dworkin, 2002, p. 71.

⁴ Rakowski, 1981, p. 153.

⁵ Cfr. Folbre, 1994a; Folbre 1994b e England and Folbre, 1999.

⁶ Cfr. Anxo et al., 2007.

⁷ Su questo punto insiste anche Rolf George (cfr. George, 1993, p. 209).

⁸ Sul peso che può avere la considerazione delle esternalità negative, cfr. Casal and Williams, 2004.

⁹ Cfr. Case, 2001, pp. 1784-1785.

¹⁰ Cfr. George, 1993, p. 211 e Alstott, 2004, p. 67 e Dworkin, 1986, p. 184.

¹¹ Cfr. Lister 2006, pp. 59-60 e 2008, p. 391.

¹² Cfr. Archard, 1983; Archard and Macleod, 2002.

¹³ Cfr. Lister, 2006, p. 62.

¹⁴ Secondo il rapporto *Growing Unequal Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (2008), tra i paesi OECD l'Italia è il sesto paese con il maggiore gap tra ricchi e poveri. La disuguaglianza economica è cresciuta nel nostro paese del 33 per cento dalla metà degli anni Ottanta a oggi (cfr. Amato, 2008).

¹⁵ Brandolini, 2007, p. 289.

¹⁶ Cfr. Paxton and White, 2007, pp. 3-4.

¹⁷ Cfr. Donati, 2010, p. 34.

¹⁸ Paine, 1987, p. 483.

¹⁹ Per una sintesi di questa proposta, cfr. Le Grand and Nissan, 2003 e Le Grand, 2006, pp. 120-130.

²⁰ Le Grand, 2006, p. 125.

²¹ Cfr. Ackerman e Alstott, 1999, p. 36.

²² Più di recente il Senatore Livi Bacci ha presentato un disegno di legge che riguarda solo i giovani adulti, anche se l'accumulazione del fondo dovrebbe partire dal momento della nascita.

²³ Livi Bacci, 2003, pp. 662-664.

²⁴ AA.VV., 2008, II parte, p. 178.

²⁵ Nell'esempio riportato nella tabella che segue, si sono ipotizzate due coppie con eguale reddito familiare (30 mila euro), ma distribuito in maniera differente: in prevalenza in capo ad un coniuge nella prima coppia, in eguale misura nella seconda. Adottando una stessa imposta progressiva, nel caso della tassazione individuale si ottiene un'imposta complessiva tanto più onerosa quanto più il reddito è concentrato. La tassazione familiare è invece neutrale a come il reddito si distribuisce tra i membri della coppia.

Tabella						
Imposte dovute in base a due sistemi fiscali ipotetici, uno familiare e uno individuale						
		Reddito individuale (euro)	Imposta individuale (euro)	Imposta per la famiglia con tassazione individuale (euro)	Reddito coniugato (euro)	Imposta della famiglia con tassazione familiare
1 coppia	Lucia	1000	100	12200	30000	12600
	Riccardo	29000	12100			
2 coppia	Erica	15000	5100	10200	30000	12600
	Ferdinando	15000	5100			

²⁶ La seconda è l'opzione seguita dal legislatore francese.

²⁷ Sartor, 2010, pp. 139, 140.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*

³⁰ Le scale di equivalenza sono definite come un “*demographic index, by which incomes of different families are deflated. These are to welfare comparison between households with different characteristics what cost-of-living indices are to welfare comparisons for a given household facing different prices*” o anche “*deflators that are more sophisticated than mere headcounting and by which the budgets of different households types can be converted to needs-corrected basis*” (Deaton and Muellbauer, 1980, p. 192).

³¹ Per una valutazione del costo dei figli in Italia, cfr. De Santis, 2003.

³² Cfr. Atkinson, 1992.

³³ Whiteford, 1985.

³⁴ Pollack and Wales, 1979.

³⁵ Tra i molti, sono intervenuti in questo dibattito Musgrave (1959, 1990 e 1993) e Kaplow (1989 e 1992).

³⁶ “Nel 2000 il 40% delle famiglie meno abbienti possedeva appena il 7% della ricchezza familiare netta, mentre il 10% più ricco ne controllava quasi la metà, il 48,5%” (Brandolini, 2007, p. 288).

³⁷ Cfr. Esping-Andersen, 2009, pp. 117-119.

³⁸ Ivi, pp. 112-113.

³⁹ Ivi, p. 113.

⁴⁰ Cfr. Livi Bacci, 2005 e Livi Bacci e De Santis, 2007.

⁴¹ Cfr. Livi Bacci 2005, p. 414.

⁴² Su questa questione, nello stesso Libro Bianco si veda il contributo di Proto, 2008, p. 387

⁴³ Brandolini, 2007.

⁴⁴ Ivi, 2007, pp. 294-296.

⁴⁵ Ivi, 2007, p. 296.

⁴⁶ Livi Bacci, 2003, p. 662.

⁴⁷ Per questa importante distinzione, cfr. Paxton e White, 2006, p. 122.

⁴⁸ Ivi, p. 121.

⁴⁹ Ackerman and Alstott, 2006, p. 47.

⁵⁰ Cfr. Paxton e White, 2006.

⁵¹ Cfr. Puglisi e Coppola in AA.VV., Libro Bianco (2008).

⁵² Cfr. Bosi e Guerra, e Proto in AA. VV., Libro Bianco (2008).

⁵³ È incapiente un contribuente che non riesce ad usufruire appieno di una riduzione di imposta perché il suo debito di imposta è molto basso. Per ovviare a questo fenomeno gli estensori del Libro Bianco propongono un’imposta negativa.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2008), *Libro Bianco. L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, supplemento 1, Scuola Superiore dell'economia e delle finanze: <http://www.ssef.it/?id=3722>.

Ackerman, B. and Alstott, A. (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven-London: Yale University Press.

Ackerman, B. and Alstott, A. (2006), “Why Stakeholding?”, in Olin Wright, E. (ed.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London: Verso, pp. 43-68.

Alstott, L.A. (2004), *No Exit. What Parents Owe their Children and What Society Owes Parents*, Oxford: Oxford University Press.

Amato, R. (2008), "Ocse, l'Italia tra i peggiori per la disuguaglianza economica", *La Repubblica*: <http://www.repubblica.it/2008/10/sezioni/economia/ocse-poverta/ocse-poverta/ocse-poverta.html>

Anxo, D., Flood, L., Mencarini, L., Pailhé, A., Solaz, A., Tanturri, M.L. (2007), "Time Allocation between Work and Family over the Life-Cycle: A Comparative Gender Analysis of Italy, France, Sweden and the United States", *IZA Discussion Paper* 3193.

Archard, D. (1983), *Children: Rights and Childhood*, London: Routledge.

Archard, D. and Macleod, C.M. (eds.) (2005), *The Moral and Political Status of Children*, Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, A.B. (1992), "Measuring Poverty and Differences in Family Composition", *Economica*, 59, pp. 1-16.

Becker, G. S. (1960), "An economic analysis of fertility. Demographic and economic change in developed countries", NBER, Conference Series, 11. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 209-31.

Brandolini, A. (2007), "La 'dotazione di capitale' per i figli", in Guerzoni, L. (a c. di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Bologna: Il Mulino, pp. 285-298.

Casal, P. and Williams, A. (2004), "Equality of Resources and Procreative Justice", in Burley, J. (ed), *Dworkin and its Critics, with replies by Dworkin*, Malden (Ma), Oxford (UK), Victoria (Australia): Blackwell publishing, pp. 150-169.

Deaton, A. and Muellbauer, J. (1980), *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Delbono, F. (2007), "Per una spesa sociale più efficiente", in Guerzoni, L. (a c. di) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, il Mulino, Bologna, pp. 231-236.

De Santis, G. (2003), *Valutazioni sul costo economico dei figli in Italia*, <http://www.ds.unifi.it/ricerca/interessi/demografia/bassa-fecondita/workshop3/programma.pdf>

De Wispelaere, J. and White, S. (eds.) (2003), *The Ethics of Stakeholding*, New York: Palgrave, MacMillan.

Donati, P. (2010), "Il costo dei figli: un investimento, un consumo, un bene meritorio o un bene relazionale?", in Id. (a c. di), *Il costo dei figli. Rapporto famiglia CISF*, Milano: Franco Angeli.

Dworkin, R. (1986), *L'impero del diritto*, Milano: Il Saggiatore.

Dworkin, R. (2002), *Virtù sovrana*, Milano: Feltrinelli.

England, P. and Folbre, N. (1999), "Who Should Pay for the Kids?", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 563, pp. 194-207

Esping-Andersen, G. (2009), *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*, Cambridge (UK)-Malden (MA, USA): Polity Press.

Folbre, N. (1994a), "Children as Public Goods", *The American Economic Review*, 84, 2, pp. 86-90.

Folbre, N. (1994b), *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*, London-New York: Routledge.

George, R. (1993), "On the External Benefits of Children", in Tietjens Meyers, D., Kipnis, K. and Murphy, C.F. (eds.), *Kindred Matters. Rethinking the Philosophy of the Family*, Ithaca (NY): Cornell University Press.

Guerzoni, L. (a c. di) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Bologna: Il Mulino.

Kaplow, L. (1989), "Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle", *National Tax Journal*, 42, 2 (June), pp. 139-54.

Kaplow, L. (1992), "A Note on Horizontal Equity", *Florida Tax Review*, n.3, vol.1 (December 1992), pp. 191-196.

Le Grand, J. (2006), "Implementing the Stakeholder Grants: the British Case", in Olin Wright, E. (ed.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants ad Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London: Verso.

Le Grand, J. and Nissan, D. (2000), *A Capital Idea: Start-up grants for young people*, London: The Fabian Society.

Le Grand, J. and Nissan, D. (2003), "A Capital Idea: Helping the Young to Help Themselves", in Dowding, K., De Wispelaere, J. and White, S. (eds.), *The Ethics of Stakeholding*, New York: Palgrave, MacMillan.

Lister, R. (2006), "An Agenda for Children: Investing in the Future or Promoting Well-being in the Present?", in Lewis, J. (ed.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham (UK)-Northampton (MA, USA): Edward Elgar, pp. 51-66.

Lister, R. (2008), "Investing in Children and Childhood: a new welfare policy paradigm and its implications", in Leira, A. and Saraceno, C. (eds.), *Childhood: Changing Contexts*, UK, North America, Japan, India, Malaysia, China: Emerald, pp. 383-408.

Livi Bacci, M. (2003), "Ricominciare dai neonati", *Il Mulino. Rivista bimestrale di politica e di cultura*, 4, pp. 658-665.

Livi Bacci, M. (2004), *A Fund for the Newborn. A Proposal for Italy*, relazione al congresso annuale della Population Association of America, Boston, 1-3 aprile 2004. Consultabile al seguente indirizzo internet: <http://www.ds.unifi.it/livi/publicazioni/fund-newborn.pdf>

Livi Bacci, M. (2005), "Il paese dei giovani vecchi", *Il Mulino. Rivista bimestrale di politica e di cultura*, 6, pp. 409-421.

Livi Bacci, M. (2006), "Un nuovo welfare per le famiglie", *La Repubblica*, 31 ottobre. Consultabile al seguente indirizzo internet: <http://www.ds.unifi.it/livi/editoriali/repubblica-31ott06.pdf>

Livi Bacci, M. e De Santis, G. (2007), "Le prerogative perdute dei giovani", *Il Mulino. Rivista bimestrale di politica e di cultura*, 3, pp. 472-481.

Maxwell, D. (2006), "Towards a Citizen's Inheritance: Reforming Inheritance Tax", in Paxton, W., White, S. and Maxwell, D. (eds.), *The Citizen's Stake. Exploring the Future of Universal Asset Policies*, Bristol: The Polity Press, pp. 37-53.

Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, pp.161 and 385.

Musgrave, R.A. (1990), "Horizontal Equity, Once More", *National Tax Journal*, 43, 2 (June), pp.113-22.

Musgrave, R.A. (1993), "Horizontal Equity: A Further Note", *Florida Tax Review*, 1, 6. pp. 354-359.

Olin Wright, E. (ed.) (2006), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London: Verso.

Paine, T. (1987), *Agrarian Justice* (1797), in Foot, M. and Kramnick, I. (eds.), *The Thomas Paine Reader*, Harmondworth: Penguin.

Paxton, W. and White, S. (2006), "Universal Capital Grants: the Issue of Responsible Use", in Paxton, W., White, S. and Maxwell, D. (eds.), *The Citizen's Stake. Exploring the future of universal asset policies*, Bristol: The Polity Press, pp. 121-134.

Prabhakar, R. (2008), "Wealth Taxes: Stories, Metaphors and Public Attitudes", *The Political Quarterly*, 79, 2, pp. 172-178.

Prabhakar, R. (2010), *The Development of Asset-Based Welfare: the Case of the Child Trust Fund in the UK*: <http://www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/guestlectures/pdfs/tgls-prabhakar-p-june10.pdf>.

Rakowski, E. (1981), *Equal Justice*, Oxford: Clarendon Press.

Saraceno, C. (2006), "Prefazione", in Van Parijs, P. e Vanderborght, Y., *Il reddito minimo universale*, Milano: Università Bocconi editore.

Saraceno, C. (2007), "Trasferimenti monetari alle famiglie con figli. Un confronto europeo", in Guerzoni, L. (a c. di) (2007), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Bologna: il Mulino, pp. 273-284.

Saraceno, C. (2009), "Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione", *Stato e mercato*, 85, pp. 3-30.

Sartor, N. (2010), *Invecchiamento, immigrazione, economia. Quali politiche pubbliche?*, Bologna: Il Mulino.

Sherraden, M. (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, New York: Armonk: M. E. Sharpe, Inc.

